PRB 00-14E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

THE MULTIFUNCTIONALITY OF AGRICULTURE: SUMMARY OF THE CANADIAN FEDERATION OF AGRICULTURE CONFERENCE

Frédéric Forge
Science and Technology Division

23 October 2000

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

101-06477/

TABLE OF CONTENTS

Page

WHAT DOES "THE MULTIFUNCTIONALITY OF AGRICULTURE" MEAN? 1

THE EUROPEAN MODEL 2

THE SITUATION IN CANADA 4

THE AMBIGUITIES OF MULTIFUNCTIONALITY 5

CONCLUSION 6

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE MULTIFUNCTIONALITY OF AGRICULTURE: SUMMARY OF THE CANADIAN FEDERATION OF AGRICULTURE CONFERENCE

During the round of World Trade Organization (WTO) negotiations that began in December 1999 in the U.S. city of Seattle, some countries – in particular, Japan and the countries of the European Union – used the concept of the multifunctionality of agriculture to justify the support they provide to their farm industry. The fact that the Canadian Federation of Agriculture (CFA) held a workshop on multifunctionality at its general meeting in February 2000 is a sign of growing interest in the concept among Canadian farmers. This document draws on the key presentations made during that workshop. It begins with a definition of the concept of multifunctionality, then briefly explains how the European Union uses multifunctionality to support its agriculture sector. The situation in Canada and the ambiguities of multifunctionality in terms of international trade are discussed in the following sections.

WHAT DOES "THE MULTIFUNCTIONALITY OF AGRICULTURE" MEAN?

An activity is said to be multifunctional when it plays a number of roles that may contribute to the well-being of society. In economic terms, impacts other than the primary objective of an activity are called "externalities"; these externalities may be positive or negative. For example, the pollution of water by fertilizers or pesticides is a negative externality of agriculture. However, references to multifunctionality focus more on the positive impact of an activity on the well-being of society.

Agriculture does more than produce food and fibres; it serves other functions that vary depending on the importance attached to them in each society or country. In Japan, agriculture contributes to flood prevention and the preservation of cultural elements, such as the traditional cultivation of rice. European Union (EU) countries focus on: preserving rural life (stopping population outflow from rural areas); carrying out land use planning (maintaining a balance between city and country); and protecting landscapes that attract tourists. During the

CFA conference, the Canadian delegates also noted agriculture's role in the protection of wildlife habitats and in carbon sequestration mechanisms that reduce the quantity of greenhouse gases in the atmosphere.

Multifunctionality is not unique to agriculture, but agriculture is the sector in which the concept is most often mentioned; multifunctionality is an increasingly prominent element of agricultural policy in some countries. The multifunctional nature of agriculture is referred to in a number of statutes, particularly those related to Europe's 1992 Common Agricultural Policy and Japan's *New basic law for food, agriculture and rural areas*. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) also recognized the concept in the communiqué from the March 1998 meeting of agriculture ministers:

> In many OECD countries, because of this multifunctional character, agriculture plays a particularly important role in the economic life of rural areas. There can be a role for policy where there is an absence of effective markets for such public goods, where all costs and benefits are not internalised. The reform of agricultural policy according to the principles agreed upon in the OECD in 1987, including well-targeted policy measures, will enable the sector to contribute to the viability of rural areas and address environmental issues, while enhancing efficient and sustainable resource use in agriculture.

Some countries have therefore introduced tools to support the multifunctionality of agriculture, which translates into increased revenue for the farming industry.

THE EUROPEAN MODEL

Although Europe's Common Agricultural Policy (CAP) was drawn up at the end of World War II to support the production of food and fibres, it was gradually broadened to include two other key roles played by agriculture:

- protection of the environment and landscapes; and
- preservation of an active rural community.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

With regard to environmental protection, it is generally assumed that "sound farming practices" include compliance with a number of standards aimed at ensuring sustainable use of resources. In cases where society asks for more than simple use of sound farming practices (for example, measures to improve biodiversity or preserve a certain type of landscape), farmers provide a public service for which they are not compensated. Agro-environmental measures are the means adopted by the EU to provide compensation for those services. The payments cover extra costs or shortfalls incurred in pursuing an environmental objective, such as reducing the amount of nitrogen applied to sensitive land or converting of cropland to pasture.

For European institutions, the key to preserving an active and dynamic rural population lies in preserving agricultural activity, especially in very isolated areas. The EU uses structural and rural development programs to meet that objective. The programs encompass a wide range of tools, including:

- training and placement of young farmers;
- financial support for farm adjustment;
- support for disadvantaged areas or areas subject to environmental constraints; and
- support for diversification beyond agriculture.

Because of the tremendous variety of Europe's farming conditions, agro-environmental and rural development measures can be adapted to local conditions and managed in a decentralized manner through local projects. For example, since 1999, France has awarded land use contracts (CTEs) under which farmers agree to apply certain measures related to environmental objectives such as biodiversity protection, restoration of pasture and improvement of water quality, or objectives related to employment, for example, or diversification of activities. Measures are identified locally based on the environmental, land use and socio-economic problems faced by farmers in the particular region. The EU accepts this mechanism on the condition that the measures carried out by farmers under CTEs lead to additional costs or shortfalls. This means that no special assistance is given for "sound farming practices."

Despite the large number of tools which support the other functions of agriculture, the funding levels allocated to those programs remain low and account for only a small portion of European agricultural assistance. Most of that assistance is provided through price support

and direct aid for production; for example, there are direct payments for cultivated land. However, the EU is planning to shift funds for production support to support for multifunctionality.

Japan's approach to the multifunctionality of agriculture is very similar to that of the EU. The approach is recognized in legislation, and tools have been developed to implement it. Support for multifunctionality takes the form of direct assistance to enable farmers in mountainous areas (approximately 40% of all farms) to overcome the handicaps arising from the natural setting.

THE SITUATION IN CANADA

The multifunctionality of agriculture is not officially recognized in Canada, but the various federal government representatives attending the CFA conference acknowledged that support for other functions of agriculture is already being provided. In addition to providing production support based on risk management (crop insurance, etc.), the federal government has introduced a number of rural development tools and initiatives that support the environmental benefits of agriculture.

For example, the Canadian Adaptation and Rural Development (CARD) Fund provides project funding to enable the farm industry to preserve an active rural component by adjusting to technological changes, environmental constraints, new markets, etc.

One example of the environmental benefits of agriculture is linked to the ability of farm soil to trap carbon and thus reduce the impact of greenhouse gases. Canada supports the inclusion of farm soil in the Kyoto Protocol and the creation of a market for the reduction of carbon emissions that would enable farmers to reap economic benefit from a service they provide to society. There are other programs that reward efforts to conserve wildlife habitat (North American waterfowl management plan), and Bill C-33 on endangered species tabled in April 2000 was designed to compensate landowners if it became necessary to prohibit the destruction of habitats essential to certain species of wildlife. Bill C-33 died on the *Order Paper* in October 2000.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE AMBIGUITIES OF MULTIFUNCTIONALITY

Most countries agree that agriculture entails more than the production of food products and fibres, and that it has other functions. The issue debated in the CFA workshop, and being discussed by the WTO, is which tools can be used to enable agriculture to play its multiple roles.

The New Zealand and Canadian delegates at the CFA conference underscored the need to decouple multifunctionality assistance tools from food and fibre production. Those tools must target their goal directly, whether that goal is a specific environmental benefit (preserving a specific area of hedge) or a socio-economic benefit (economic diversification beyond farming). The instruments described in the two previous sections meet that criterion.

However, the speaker from the International Trade Policy Directorate of Agriculture and Agri-Food Canada pointed out that support for multifunctionality may be legitimate, but it must not conflict with other objectives, such as trade liberalization. The New Zealand delegate sees multifunctionality as a way of preserving types of assistance that create trade imbalances and lead to overproduction by encouraging too many farmers to devote all their energy to farming.

These remarks were clearly aimed at the direct production aid provided by the EU to European farmers – aid that indirectly supports externalities such as the preservation of a rural population. The EU is therefore in an ambiguous situation, because it does not officially recognize this multifunctionality assistance. The amounts it allocates specifically to "other functions" of agriculture remain low in comparison to the amounts spent on price support and direct production assistance. Moreover, official EU documents do not establish a close link between the various types of production assistance and the multifunctional nature of agriculture. This implies to some that multifunctionality is nothing more than a way to justify forms of production assistance that can create trade imbalances and affect agriculture in other countries.

Some countries, Japan in particular, are engaged in a more enlightened debate. The Japanese believe that multifunctionality is closely related to production and that subsidies based on or tied to production are needed to support the other functions of agriculture; for example, rice paddies have to be created in order to prevent erosion.

The New Zealand delegate pointed out, however, that production assistance can have adverse effects that are the opposite of what support for multifunctionality endeavours to achieve: specifically, they can foster intensive production systems that create more pollution. To reduce the adverse environmental impact of having too many animals on marginal lands, New Zealand eliminated assistance for the production of mutton, lamb and wool, which has reduced its sheep population by more than a third, allowing some land to be converted to more suitable uses (reforestation, for example). However, as another delegate noted, in addition to greatly reducing undesired environmental impacts, the measure has also led to a drop in the number of farmers.

Although the links between production assistance and multifunctionality are still unclear in some cases, multifunctionality may well be a way to tap other budget envelopes, such as environmental budgets, to reduce production assistance. There is a strong desire in Europe to reduce spending on agriculture, which accounts for a large chunk of the EU's budget. As matters stand, agricultural spending may increase sharply if the EU expands to include countries in eastern Europe. Because environmental issues are a major consideration in WTO trade negotiations, subsidies for positive externalities could be provided in the name of environmental protection rather than in the name of multifunctionality.

CONCLUSION

Some Canadians view multifunctionality as a possible gateway to the future for agriculture in this country. Because the WTO trade negotiations are moving toward a decrease in production aid, it is tempting to look for ways of supporting agriculture other than with traditional risk management tools, but within the rules of international trade.

Before a policy supporting multifunctionality can be adopted in Canada, the following and other political questions will have to be considered.

- People in Europe and Japan seem to support this approach to agriculture. Where do Canadians stand?
- If farmers bear the cost of negative externalities (polluter-pay principle), can they be compensated for the services they provide, particularly environmental services?

- If so, how can they be compensated (subsidies, tradeable permits for carbon sequestration, etc.)?

Steps must also be taken to ensure that support for multifunctionality does not conflict with other objectives Canada has set for agriculture. Specifically, any link between production and support for multifunctionality must be decoupled so as not to create an incentive to increase production or to produce in a way that creates more pollution.

In its February 2000 report on the farm income safety net, the Standing Committee on Agriculture and Agri-Food recommended that the government continue to work on a rural development policy that identifies the direction agriculture should take in Canada and the role agriculture should play. Because, according to some officials, there is already a form of multifunctionality in Canada, it remains to be seen whether the concept of multifunctionality has to be formally included in such a policy and what tools should accompany it.

PRB 00-14F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

LA MULTIFONCTIONNALITÉ DE L'AGRICULTURE : SYNTHÈSE DE LA CONFÉRENCE DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'AGRICULTURE

Frédéric Forge
Division des sciences et de la technologie

Le 23 octobre 2000

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

QU'ENTEND-ON PAR LA MULTIFONCTIONNALITÉ DE L'AGRICULTURE? 1

L'EXEMPLE EUROPÉEN 3

AU CANADA 4

LES AMBIGUÏTÉS DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ 5

CONCLUSION 7

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA MULTIFONCTIONNALITÉ DE L'AGRICULTURE : SYNTHÈSE DE LA CONFÉRENCE DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'AGRICULTURE

Lors de la ronde de négociations commerciales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui a débuté en décembre 1999 à Seattle (États-Unis), certains pays, notamment ceux de l'Union européenne et le Japon, se sont appuyés sur le concept de la multifonctionnalité de l'agriculture pour justifier l'aide qu'ils apportent à leur industrie agricole. Le fait que la Fédération canadienne de l'agriculture (FCA) ait consacré un atelier à la multifonctionnalité lors de son assemblée générale en février 2000 est une preuve de l'intérêt que porte l'industrie agricole canadienne à ce concept. À partir des principales interventions qui ont eu lieu au cours de cet atelier, ce document définit tout d'abord le concept de multifonctionnalité, puis explique brièvement comment l'Union européenne l'utilise pour appuyer son agriculture. La situation au Canada et les ambiguïtés que pose la multifonctionnalité sur le plan du commerce international font l'objet des sections suivantes.

QU'ENTEND-ON PAR LA MULTIFONCTIONNALITÉ DE L'AGRICULTURE?

On parle de la multifonctionnalité d'une activité lorsque celle-ci remplit plusieurs rôles qui peuvent contribuer au bien-être de la société. En termes économiques, les conséquences autres que le but premier d'une activité sont appelées externalités; celles-ci peuvent être positives ou négatives. Par exemple, la pollution de l'eau par les engrais ou les pesticides est une externalité négative de l'agriculture. Cependant, lorsque l'on parle de multifonctionnalité, on retient plutôt les conséquences positives d'une activité pour le bien-être de la société.

En plus de la simple production d'aliments et de fibres, l'agriculture remplit d'autres fonctions qui varient selon l'importance que leur donne chaque société ou pays. Au Japon, l'activité agricole joue un rôle dans la prévention des inondations et le maintien

d'éléments culturels tels que la culture traditionnelle du riz. Les pays de l'Union européenne (UE) mettent l'accent sur le maintien d'un tissu rural dynamique (freiner l'exode rural), l'aménagement du territoire (maintenir un équilibre entre la ville et la campagne) et le maintien de paysages à vocation touristique. Lors de la conférence de la FCA, les intervenants canadiens ont également noté le rôle de l'agriculture dans la protection des habitats de certaines espèces sauvages, ainsi que dans les mécanismes de séquestration du carbone qui réduisent la quantité de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Bien que la multifonctionnalité ne soit pas une notion réservée à l'agriculture, c'est pourtant dans ce secteur qu'elle est le plus souvent invoquée, prenant ainsi une place de plus en plus importante dans les politiques agricoles de certains pays. Le caractère multifonctionnel de l'agriculture est mentionné dans certains textes législatifs, notamment dans ceux de la réforme de la Politique agricole commune de 1992 en Europe, et la *New basic law for food, agriculture and rural areas* au Japon. L'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) reconnaît également ce concept dans le communiqué de la rencontre des ministres de l'agriculture en mars 1998 :

> Dans de nombreux pays de l'OCDE, en raison de ce caractère multifonctionnel, l'agriculture joue un rôle particulièrement important dans la vie économique des régions rurales. L'action des pouvoirs publics peut se justifier en l'absence de véritables marchés pour de tels biens d'intérêt public, lorsque tous les coûts et avantages ne sont pas internalisés. La réforme de la politique agricole, selon les principes convenus par les pays de l'OCDE en 1987, faisant appel notamment à des mesures bien ciblées, permettra au secteur de contribuer à la viabilité des zones rurales et de répondre aux préoccupations environnementales, tout en encourageant une utilisation efficace et durable des ressources en agriculture.

Certains pays ont donc mis en place des outils pour appuyer le caractère multifonctionnel de l'agriculture, ce qui se traduit par des rentrées d'argent supplémentaires pour l'industrie agricole.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'EXEMPLE EUROPÉEN

Bien que la Politique agricole commune (PAC) européenne ait été conçue à la fin de la Seconde Guerre mondiale pour appuyer la production d'aliments et de fibres, elle s'est peu à peu étendue pour comprendre deux autres grandes fonctions remplies par l'agriculture :

- la protection de l'environnement et des paysages;
- le maintien d'un milieu rural actif.

En ce qui concerne la protection de l'environnement, il est généralement acquis que les « bonnes pratiques agricoles » incluent le respect d'un certain nombre de normes visant une utilisation durable des ressources. Dans les cas où la société demande plus que le simple respect des bonnes pratiques agricoles, par exemple des mesures pour améliorer la biodiversité ou préserver un certain type de paysage, l'agriculteur fournit un service d'intérêt public qui n'est pas rémunéré. Les mesures agri-environnementales sont l'instrument que l'UE a mis en place pour rémunérer ces services. Ces paiements permettent de couvrir les coûts supplémentaires ou le manque à gagner engendrés par la poursuite d'un objectif environnemental, par exemple la réduction de l'épandage d'azote sur certaines parcelles sensibles ou la conversion de terres labourées en herbages.

Pour les différentes institutions européennes, le maintien d'une population rurale active et dynamique passe par le maintien des activités agricoles, surtout dans les régions les plus enclavées. Les programmes structurels et de développement rural sont les instruments dont l'UE s'est dotée pour appuyer cette fonction. Ces programmes comportent une multitude d'outils parmi lesquels on trouve :

- la formation et l'installation des jeunes agriculteurs;
- les formes d'aide à l'investissement pour l'adaptation des exploitations agricoles;
- l'appui aux zones défavorisées ou soumises à des contraintes environnementales;
- l'aide à la diversification hors des activités agricoles.

À cause de la grande diversité des conditions agricoles rencontrées en Europe, les mesures agri-environnementales et de développement rural peuvent être adaptées aux conditions locales et gérées de façon décentralisée au moyen de projets locaux. Par exemple, depuis 1999, la France a passé des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) selon lesquels l'agriculteur s'engage à appliquer certaines mesures relatives à des objectifs environnementaux tels que la protection de la biodiversité, la restauration du paysage et l'amélioration de la qualité de l'eau, ou à des objectifs liés par exemple à l'emploi et à la diversification des activités. Les mesures à mettre en œuvre sont définies au niveau local en fonction des problématiques environnementales, territoriales et socioéconomiques dans lesquelles s'inscrivent les exploitations agricoles de la région concernée. L'UE accepte ce mécanisme à condition que les mesures appliquées par l'agriculteur dans le cadre du CTE occasionnent un surcoût ou un manque à gagner. La mise en œuvre des « bonnes pratiques agricoles » ne fait donc pas l'objet d'une aide particulière.

Malgré le grand nombre d'outils appuyant les autres fonctions de l'agriculture, les sommes affectées à ces programmes restent faibles et ne représentent qu'une part infime de l'aide agricole européenne. La majeure partie de cette aide est apportée par l'intermédiaire du soutien des prix et de l'aide directe à la production : il existe, par exemple, des paiements directs à la superficie cultivée. L'UE entend cependant transférer des sommes affectées à l'appui à la production vers l'appui à la multifonctionnalité.

Le Japon a une approche de la multifonctionnalité de l'agriculture très similaire à celle de l'UE. Cette approche est reconnue dans des textes législatifs, et des outils ont été mis au point pour y répondre. L'appui à la multifonctionnalité prend la forme d'une aide directe aux exploitations agricoles en zones montagneuses (approximativement 40 p. 100 des exploitations), permettant à celles-ci de surmonter leurs handicaps naturels.

AU CANADA

Bien qu'il n'existe aucune reconnaissance officielle de la multifonctionnalité de l'agriculture au Canada, les différents représentants du gouvernement fédéral présents à la conférence de la FCA ont reconnu que le soutien aux autres fonctions de l'agriculture existe déjà. En plus des formes d'appui à la production axées sur la gestion du risque (assurance-récolte,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

etc.), le gouvernement fédéral a mis en place un certain nombre d'outils de développement rural et des initiatives qui appuient les bénéfices environnementaux de l'agriculture.

À titre d'exemple, le Fonds canadien d'adaptation et de développement rural (FCADR) permet de financer des projets pour que l'industrie agricole puisse maintenir un tissu rural actif en s'adaptant aux changements technologiques, aux contraintes environnementales, aux nouveaux marchés, etc.

Un exemple des bénéfices environnementaux de l'agriculture est lié à la capacité qu'ont les sols agricoles de capter le carbone et de réduire ainsi l'incidence des gaz à effet de serre. Le Canada est en faveur de l'inclusion des sols agricoles dans le protocole de Kyoto et de la mise en place d'un marché pour la réduction des émissions de carbone qui permettrait aux agriculteurs de tirer des avantages économiques d'un service qu'ils rendent à la société. Il existe aussi des programmes pour récompenser la conservation d'habitat d'animaux sauvages (Plan nord-américain de gestion de la sauvagine), et le projet de loi C-33 sur les espèces en péril présenté en avril 2000 visait à indemniser les propriétaires terriens s'il est nécessaire d'interdire la destruction des habitats essentiels à certaines espèces sauvages. Le projet de loi est mort au *Feuilleton* en octobre 2000.

LES AMBIGUÏTÉS DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ

La plupart des pays reconnaissent que l'agriculture ne se résume pas à la production de produits alimentaires et de fibres et qu'elle a d'autres fonctions. La question qui a été le plus débattue au cours de l'atelier de la FCA et qui fait l'objet de discussions à l'OMC est celle de savoir quels sont les outils qui peuvent être utilisés pour permettre à l'agriculture de jouer ses multiples rôles.

Lors de la conférence de la FCA, les intervenants néo-zélandais et canadiens ont insisté sur la nécessité de découpler les outils d'aide à la multifonctionnalité et la production d'aliments et de fibres. Ces outils doivent viser directement le but recherché, que ce soit un bénéfice environnemental précis (le maintien d'une certaine superficie de haies) ou un bénéfice socioéconomique (diversification économique vers des activités hors ferme). Les instruments décrits dans les deux sections précédentes répondent à ce critère.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

etc.), le gouvernement fédéral a mis en place un certain nombre d'outils de développement rural et des initiatives qui appuient les bénéfices environnementaux de l'agriculture.

À titre d'exemple, le Fonds canadien d'adaptation et de développement rural (FCADR) permet de financer des projets pour que l'industrie agricole puisse maintenir un tissu rural actif en s'adaptant aux changements technologiques, aux contraintes environnementales, aux nouveaux marchés, etc.

Un exemple des bénéfices environnementaux de l'agriculture est lié à la capacité qu'ont les sols agricoles de capter le carbone et de réduire ainsi l'incidence des gaz à effet de serre. Le Canada est en faveur de l'inclusion des sols agricoles dans le protocole de Kyoto et de la mise en place d'un marché pour la réduction des émissions de carbone qui permettrait aux agriculteurs de tirer des avantages économiques d'un service qu'ils rendent à la société. Il existe aussi des programmes pour récompenser la conservation d'habitat d'animaux sauvages (Plan nord-américain de gestion de la sauvagine), et le projet de loi C-33 sur les espèces en péril présenté en avril 2000 permettrait d'indemniser les propriétaires terriens s'il est nécessaire d'interdire la destruction des habitats essentiels à certaines espèces sauvages.

LES AMBIGUÏTÉS DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ

La plupart des pays reconnaissent que l'agriculture ne se résume pas à la production de produits alimentaires et de fibres et qu'elle a d'autres fonctions. La question qui a été le plus débattue au cours de l'atelier de la FCA et qui fait l'objet de discussions à l'OMC est celle de savoir quels sont les outils qui peuvent être utilisés pour permettre à l'agriculture de jouer ses multiples rôles.

Lors de la conférence de la FCA, les intervenants néo-zélandais et canadiens ont insisté sur la nécessité de découpler les outils d'aide à la multifonctionnalité et la production d'aliments et de fibres. Ces outils doivent viser directement le but recherché, que ce soit un bénéfice environnemental précis (le maintien d'une certaine superficie de haies) ou un bénéfice socioéconomique (diversification économique vers des activités hors ferme). Les instruments décrits dans les deux sections précédentes répondent à ce critère.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cependant, la conférencière de la Direction des politiques de commerce international de Agriculture et Agroalimentaire Canada soulignait que l'appui à la multifonctionnalité peut être légitime, mais qu'il ne doit pas entrer en conflit avec d'autres objectifs comme la libéralisation du commerce. Le représentant néo-zélandais voyait dans la multifonctionnalité un moyen de maintenir des formes d'aide qui créent des distorsions commerciales et mènent à la surproduction en encourageant un trop grand nombre d'agriculteurs à se consacrer exclusivement à l'exploitation agricole.

Il est clair que ces discours visaient l'aide directe à la production que l'UE accorde à ses agriculteurs – et qui servirait à appuyer indirectement certaines externalités, comme le maintien d'une population rurale. L'UE se trouve donc dans une situation ambiguë, puisqu'elle ne reconnaît pas officiellement cette aide à la multifonctionnalité. En effet, les sommes qu'elle consacre spécifiquement aux « autres fonctions » de l'agriculture restent faibles par rapport à celles qu'elle affecte au soutien des prix et à l'aide directe à la production. De plus, les différents textes officiels qu'elle produit n'établissent pas de lien étroit entre, d'une part, les diverses formes d'aide à la production et, d'autre part, le caractère multifonctionnel de l'agriculture. Cette situation fait dire à certains que la multifonctionnalité n'est alors qu'une façon de justifier des formes d'aide à la production qui peuvent créer des distorsions sur le plan commercial et avoir des répercussions sur l'agriculture d'autres pays.

Certains pays, le Japon notamment, tiennent un discours plus clair. Selon eux, la multifonctionnalité a un rapport étroit avec la production, et les subventions axées sur la production ou liées à la production sont nécessaires pour aider les autres fonctions de l'agriculture : il faut, par exemple, créer des rizières pour empêcher l'érosion.

Le représentant néo-zélandais soulignait cependant que l'aide à la production peut avoir des effets pervers, qui sont à l'inverse de ceux que tente d'obtenir l'appui à la multifonctionnalité : elle peut notamment favoriser des systèmes de production intensifs et plus polluants. Pour sa part, la Nouvelle-Zélande, en éliminant l'aide à la production de viande ovine et de laine, a réduit de plus d'un tiers sa population d'ovins, permettant ainsi la reconversion de certaines terres à des productions plus adaptées (la reforestation par exemple). Cela a permis de réduire grandement l'impact environnemental négatif d'une trop forte présence d'animaux sur

des terres marginales. Cependant, comme le notait un autre intervenant, cette mesure a aussi entraîné une diminution du nombre d'agriculteurs.

Bien que les liens entre l'aide à la production et la multifonctionnalité restent obscurs dans certains cas, la multifonctionnalité pourrait bien être un moyen de puiser dans d'autres enveloppes budgétaires, notamment celle de l'environnement, pour réduire l'aide à la production. En effet, il existe en Europe une forte volonté de réduire le budget agricole, qui représente une part importante du budget de l'UE. Dans l'état actuel des choses, ce budget agricole risque d'augmenter fortement si l'UE s'étend vers les pays de l'Europe de l'Est. Comme les questions environnementales sont un enjeu important des négociations commerciales de l'OMC, il se pourrait que les subventions pour les externalités positives soient accordées au nom de la protection de l'environnement plutôt qu'au nom de la multifonctionnalité.

CONCLUSION

Au Canada, certains voient la multifonctionnalité comme une voie d'avenir possible pour l'agriculture au pays. En effet, puisque les négociations commerciales de l'OMC tendent vers une réduction des formes d'aide à la production, il est tentant de chercher des moyens d'aider l'agriculture autres que les traditionnels outils de gestion du risque tout en ne dérogeant pas aux règles du commerce international.

L'adoption d'une politique d'appui à la multifonctionnalité au Canada présuppose que l'on réponde à certaines questions d'ordre politique telles que les suivantes.

- Si la population en Europe et au Japon semble appuyer cette approche de l'agriculture, qu'en est-il ici?
- Si les agriculteurs font les frais des externalités négatives (principe du pollueur-payeur), peuvent-ils être rémunérés pour les services qu'ils rendent, notamment sur le plan environnemental?
- Si oui, de quelles façons peuvent-ils l'être (subventions, permis échangeables pour la séquestration du carbone, etc.)?

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il faut également s'assurer que l'appui à la multifonctionnalité n'entre pas en conflit avec d'autres objectifs que le pays s'est fixés pour cette industrie. Il faut notamment couper tout lien entre la production et l'aide à la multifonctionnalité en tant que telle pour ne pas créer d'incitatif à produire davantage ou d'une manière plus polluante.

Dans son rapport sur le filet de sécurité du revenu agricole déposé en février 2000, le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire recommandait que le gouvernement continue d'élaborer une politique de développement rural qui préciserait la direction que doit prendre l'agriculture au Canada et le rôle qu'elle doit jouer. Puisque, selon certains officiels, une certaine forme de multifonctionnalité existe déjà au Canada, il reste à déterminer si le concept de multifonctionnalité doit formellement faire partie d'une telle politique, et de quels outils il devrait s'assortir.